Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (orgs.)

Brasília, DF: Unesco, 2010, 299p.

▮ Leonardo Claver Amorim *

O planejamento, a implementação e a avaliação de políticas públicas revelam-se fundamentais para a materialização do regime político democrático e dos direitos e garantias consagrados nos termos da Constituição vigente. Sob esta ótica, o Poder Público brasileiro propôs, nos últimos anos, a avaliação de diversos planos, programas e projetos, notadamente no âmbito da chamada área social. Entretanto, muitos deles não levam em consideração a forma de Estado adotada no Brasil pela Carta de 1988 – o Federalismo – e a complexa organização político-territorial, caracterizada pela coexistência de três espécies de entidades políticas ditas autônomas (União, Estados e Municípios), inerente ao regime federativo.

Também é verdade que, numa perspectiva histórica, as interpretações de tal regime político não se mostram necessariamente convergentes, uma vez que ora enfatizam a autonomia política dos entes federados, ora destacam uma suposta relação de subordinação entre eles. O debate acerca da arquitetura constitucional relativa à forma federativa de nosso Estado (a dualidade entre centralização e descentralização) é, assim, histórico e controverso, mostrando-se presente em diversos contextos e áreas. Por isso mesmo, a UNESCO editou o livro ora resenhado, cujo objetivo é discutir a forma federativa de Estado no tocante à garantia do direito à educação a todos os cidadãos brasileiros.

No livro, organizado em três secções, diferentes autores discorrem acerca dos impactos do regime federativo na organização, nos resultados e no financiamento da educação brasileira. É nesse contexto que Romualdo Portela de Oliveira e Sandra Zákia Souza apresentam artigo introdutório intitulado “*O Federalismo e suas relações com a educação no Brasil*”. Nos termos deste, os autores observam que é possível perceber, por meio de análise da educação no Brasil, múltiplas desigualdades de natureza inter e intrarregional, as quais decorrem da assimetria entre condições econômicas dos entes

* Mestrando em Educação, Universidade Católica de Brasília (UCB); Especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.
E-mail: leonardoclaver@gmail.com.

federados e a previsão de competências constante da Carta Magna, resultando em diferentes condições de oferta educacional em nosso território. Com efeito, destacam os autores que a igualdade no tocante ao acesso à educação se contrapõe à diversidade característica do regime federativo, que, em sua lição, é o sistema político que defende ou estabelece um governo central para todo o país e determinados governos regionais autônomos (estados, províncias, cantões, por exemplo) para as demais unidades territoriais, bem como distribui os poderes e as funções entre governo central e regionais e atribui às unidades regionais um conjunto de direitos e deveres.

Os autores dos artigos que compõem a seção primeira do livro apresentam referências gerais sobre o regime federativo no Brasil e sua relação com o provimento do direito universal à educação. Assim é que, no primeiro artigo dessa seção, Fernando Luiz Abrucio assevera que, dos diversos fatores que influenciam as políticas educacionais brasileiras, alguns têm obtido maior destaque nas pesquisas da área, mas outros são ainda pouco explorados. Para o autor, esse é o caso do impacto do federalismo no funcionamento e nos resultados da educação no país. No artigo, defende-se a ideia de que é muito difícil entender o atual modelo educacional e buscar seu aperfeiçoamento sem compreender a dinâmica federativa, tanto a mais geral como a que atua especificamente no setor.

Nessa perspectiva, o texto oferece uma discussão conceitual e histórica acerca de como o regime federativo influencia a edição de políticas públicas, com destaque, evidentemente, às relativas ao setor educacional. Na sequência, o argumento de Abrucio se concentra na dinâmica federativa mais recente, iniciada pela Constituição de 1988. O autor destaca, nesse processo, novidades, avanços e dilemas verificados para a implementação de políticas descentralizadas num país bastante heterogêneo, desigual e marcado por significativas tensões intragovernamentais, como o Brasil. Como exemplo de avanço, o autor cita a instituição, pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que, a seu ver, cumpriu o objetivo de aprofundar a municipalização do ensino fundamental, ampliando a cobertura do sistema e chegando próximo à universalização do acesso a essa etapa escolar. Não obstante, o autor observa que o sucesso de fundos federativos educacionais não pode esconder os problemas que ainda

existem no plano intragovernamental, como as desigualdades regionais que marcam a federação brasileira.

No segundo artigo da seção primeira do livro, o pesquisador Fernando Rezende apresenta trabalho sobre o chamado federalismo fiscal. Este se refere a como os recursos fiscais são repartidos entre os entes federados de modo que todos disponham de capacidade de financiamento compatível com as respectivas responsabilidades. Rezende destaca que o equilíbrio entre responsabilidades e recursos em uma federação requer soluções tão mais complexas quanto maiores forem as disparidades regionais e sociais. O autor destaca que dificuldades para implementar um modelo de federalismo fiscal que trate adequadamente das disparidades na distribuição da riqueza em nosso país têm estado presentes na história do federalismo brasileiro desde os primórdios de sua adoção, tendo esse padrão se refletido nas mudanças introduzidas em 1988, quando não se aproveitou a oportunidade de elaboração da nova Constituição para por de pé um novo modelo de federalismo fiscal.

Jurandi Frutuoso é o autor do artigo intitulado *“A Gestão do Sistema Único de Saúde”*. Em seu texto, constam informações sobre a evolução das políticas públicas sanitárias no Brasil nos últimos cem anos. O autor destaca o desenvolvimento, entre nós, da consciência da situação crítica da saúde pública, da qual resultou a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS). Aqui, tendo em vista as discussões contemporâneas acerca da instituição do chamado Sistema Nacional Articulado de Educação, a experiência de instituição do SUS, com seus pontos fortes e fracos, constitui uma oportunidade de diálogo entre especialistas das duas áreas para a consecução, na área da educação, de efetiva colaboração entre os governos federal, estaduais e municipais.

Na segunda seção do livro, Alejandro Morduchowicz e Aída Arango apresentam importantes experiências internacionais sobre a divisão, entre os entes federados, das responsabilidades do Poder Público em matéria educacional. Apesar de o direito à educação ser positivado em normas gerais na grande maioria das nações, a forma de seu provimento se mostra heterogênea, uma vez que cada Estado tem a prerrogativa de editar sua legislação educacional, bem como definir as responsabilidades de cada entidade federativa. Cabe destacar que, em certos Estados, há forte concentração de atribuições no poder central, ao passo que, em outros, estas são divididas nos termos do respectivo ordenamento jurídico.

Carlos Roberto Jamil Cury, também na segunda secção do livro, aborda o debate contemporâneo em torno da instituição de um sistema nacional de educação no Brasil, articulado e cooperativo sob o federalismo. O autor leciona que um sistema de educação supõe, como definição, uma rede de órgãos, instituições escolares – fato; um ordenamento jurídico com leis de educação – norma; uma finalidade comum – valor; uma base comum – direito. Nesse sentido, Cury assevera que o atual pacto federativo brasileiro dispõe, na educação escolar, de indicadores que apontam para um sistema nacional no interior do desenho constitucional formal (que prevê a existência, em cada unidade federativa, de um sistema próprio de ensino) , quando postula um regime de colaboração recíproca com uma coexistência coordenada e descentralizada de sistemas de ensino com unidade, divisão de competências e responsabilidades, diversidade de campos administrativos, diversidade de níveis de educação escolar e assinalação de recursos vinculados. Com efeito, o caráter de administração escolar revela-se complexo, devido ao considerável número de espaços e poderes implicados. O autor entende que a harmonização de competências dos sistemas de ensino, pressuposto da instituição de um sistema nacional de educação, exigirá, além de uma melhor definição do regime de colaboração por parte do Congresso Nacional, um repensar da composição do Conselho Nacional de Educação (CNE). Nessa composição, não poderiam faltar membros que representem a colaboração que estados e municípios podem e devem postular na busca de tal harmonização. Daí, para o autor, baseado em um autêntico federalismo de cooperação entre os entes federados, poder-se-á com maior rigor falar-se de um sistema nacional articulado de educação.

Ainda na segunda secção do livro, Jorge Abrahão de Castro trata do tema *Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos*. Segundo ele, os bens e serviços educacionais que os cidadãos brasileiros encontram podem ser oferecidos por diversos mecanismos, tanto públicos quanto privados. Quando se situam no âmbito das responsabilidades do Estado (nos níveis federal, estadual e municipal), absorvem recursos arrecadados principalmente de forma impositiva junto ao cidadão. No que tange à evolução dos gastos educacionais sob responsabilidade do Estado no período 1995 – 2007 destaca-se que o financiamento da educação pública brasileira no interstício foi marcado por reestruturações da gestão da política educacional, sobretudo no campo do ensino fundamental. Em termos de valor total, os dados revelam

ampliação real do gasto em educação realizado pelas três esferas de governo no período em tela (incremento real de 42%, equivalente a 3,5% ao ano). O autor ressalta que tal incremento não ocorreu de forma constante, pois houve anos em que os aumentos giraram em torno de 15% e outros de apenas 1,2% (no caso dos gastos federais, até o ano de 2007, observa-se, a partir de 2003, uma ampliação constante). Além disso, os dados mostram que, em valores absolutos, os gastos foram crescentes em quase todos os níveis/modalidades, mas tal crescimento mostrou-se desigual: o ensino fundamental ampliou seus gastos mais rapidamente do que as outras etapas da educação básica. A análise relativa dos dados evidenciou uma ampliação dos gastos com ensino fundamental e com o ensino médio (a educação infantil e superior perderam, nesse aspecto, participação).

Elie Ghanem, no último artigo da seção segunda do livro, destaca as diferenças entre a mera enunciação no texto legal do direito à educação e sua materialização. No caso, apesar de esse direito ser plenamente consagrado no Brasil, o mesmo não pode ser dito de sua concretude. Nesse sentido, o autor destaca o não cumprimento e a pouca eficácia das normas educacionais, que, dentre outros aspectos, restringem a número limitado de atores as decisões que influenciam a educação brasileira.

A terceira seção da obra apresenta algumas experiências relacionadas ao regime de colaboração na educação brasileira. A experiência de Mato Grosso, apresentada por artigo de Carlos Abicalil e Odorico Ferreira Cardoso Neto, decorre da tentativa de levar a cabo a instituição, naquele estado, de um sistema único de educação básica e sua confrontação com os limites reais da execução de políticas públicas em meio às disputas de projetos estratégicos de desenvolvimento e de referenciais societários programáticos constitutivos do período pós-constituente no Brasil. Os autores chamam a atenção que a maior controvérsia para implementação do sistema único de educação em Mato Grosso está ligada ao financiamento. Assim, muitos gestores municipais resistiram e continuam resistindo à implantação de tal sistema, visto que este exigiria o repasse, para uma conta única, em âmbito estadual, dos recursos vinculados à educação básica em cada governo municipal.

A experiência do Ceará, apresentada em artigo de Sofia Lerche Vieira, revela o êxito da política educacional daquele estado no sentido de, antes mesmo do observado em âmbito nacional, notadamente a partir de meados da década de 1990, com a instituição

do Fundef, municipalizar a oferta do ensino fundamental por meio da celebração de acordos entre os governos estaduais e municipais que visaram a compartilhar a responsabilidade desse nível educacional e a respectiva disponibilidade de recursos financeiros. Com efeito, de acordo com o Censo Escolar de 2009, o Ceará é a unidade da federação com a maior participação municipal na oferta do ensino fundamental (enquanto no país o percentual de matrículas no ensino fundamental sob responsabilidade municipal é de 54,6%, no Ceará atinge 77%).

O regime de colaboração na educação no Rio Grande do Sul é abordado em artigo de Maria Beatriz Luce e Marisa Timm Sari. O texto analisa, no período entre a elaboração da Constituição de 1988 e os tempos atuais, as repercussões dos principais fatos relacionados ao regime de colaboração na educação gaúcha. As autoras destacam estratégias de relacionamento intergovernamental na educação básica para o fim de resgatar experiências não suficientemente analisadas e registradas. Na educação daquele estado, a combinação entre direito e garantia, isto é, entre a norma legal e sua concretização, embora não suficientemente exitosa, traz importantes contribuições para uma efetiva colaboração entre estados e municípios com vistas ao sucesso dos titulares do direito à educação.

O livro traz importantes apontamentos para discussões acerca das relações entre educação e federalismo no Brasil. Sendo o Brasil, na expressão constitucional, uma República Federativa, importa analisar sua competência educacional e por que entidades federativas, órgãos e agentes, estas são exercidas no quadro do regime de colaboração, também prescrito pela Lei Maior. Se a ação pública educacional requer gastos, é necessário compatibilizar responsabilidades com um adequado aporte de recursos financeiros. Além disso, implementação e avaliação de políticas públicas só podem dar-se adequadamente se compreendida a dinâmica federativa brasileira. Somente assim, nossa educação poderá ser decisiva para o combate das desigualdades e a garantia da diversidade.

Recebido em: 20/04/2011

Aceito para publicação em: 16/05/2011